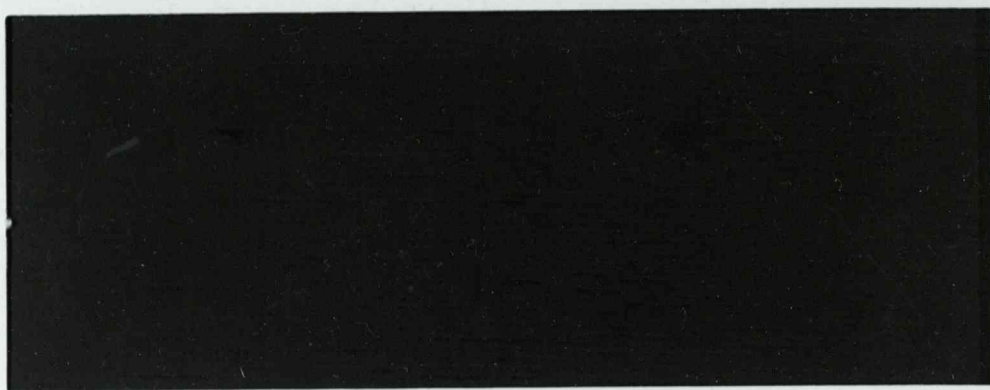


Fiorenzo Ferlaino

**LA MONTAGNA NEI PROGRAMMI
EUROPEI D'INTEGRAZIONE
TERRITORIALE***

W.P. 157/2002





Fiorenzo Ferlaino

LA MONTAGNA NEI PROGRAMMI EUROPEI D'INTEGRAZIONE TERRITORIALE*

W.P. 157/2002

L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi. Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di enti enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione. Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinata dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Continuiamo oggi le attività dell'Istituto:

- la relazione umana nell'ambiente socioeconomico e territoriale della regione;
- l'inserto Working paper n. 157, gennaio 2002
- l'inserto "grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte";
- rassegne congiunturali dell'economia regionale;
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;
- ricerche di settore per conto della Regione e di altri enti.

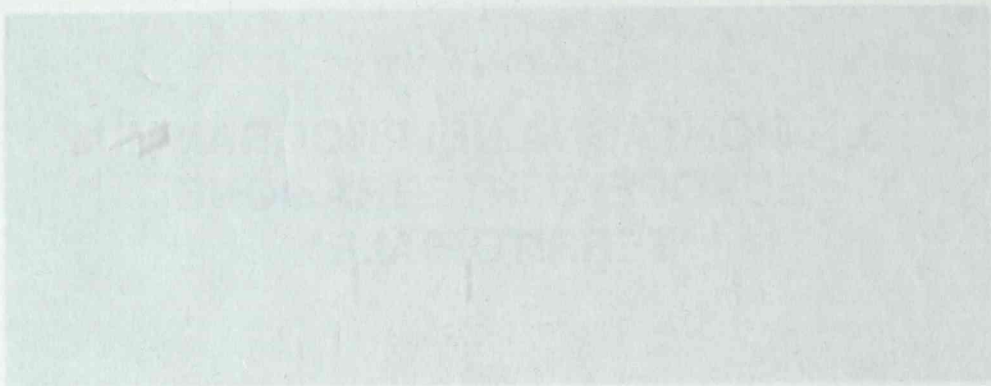
©2002 IRES - Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18
10125 Torino
Tel. 011/6666411, fax 011/6696012

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.



ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE

* Una versione ridotta di questo w.p. è in via di pubblicazione per un volume sulla Montagna della IGDA, Società Geografica Italiana, Club Alpino Italiano, Istituto Geografico DeAgostini, Novara.



Working paper n. 187, gennaio 2005



ISTITUTO RICERCHE ECONOMICHE E SOCIALI DEL PIEMONTE

* Una versione ridotta di questo w.p. è in via di pubblicazione per un volume sulle Montagne della IGDA, Società Geografica Italiana, Club Alpino Italiano, Istituto Geografico De Agostini, Novara.

Indice

L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione.

Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione e di altri enti.*

7. La rappresentazione ambientale

Bibliografia

©2002 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

via Nizza 18

10125 Torino

Tel. 011/6666411, fax 011/6696012

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

L'AREA PIEMONTE è un insieme di territori che svolge la sua attività produttiva in campo
 economico e culturale, fornendo un contributo all'attività di programmazione della
 Regione Piemonte e della sua interazione con altri settori regionali.
 Costituita nel 1958 su proposta della Regione e del Comune di Torino con la
 partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'AREA ha come scopo principale l'attività di
 studio e ricerca economica; dal 1967 l'AREA è un ente autonomo della Regione.
 Costituzione 1958: è costituita come ente pubblico regionale dotato di autonomia
 finanziaria disposta dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1958.

Composizione organica dell'attività dell'AREA:

- la sezione studi e ricerca economica e territoriale della regione;
- l'attività di informazione e l'attività della presidenza provinciale;
- l'attività del Piemonte;
- attività organizzative ed economiche regionali;
- attività e studi per il piano regionale di sviluppo;
- attività di studio per conto della Regione e di altri enti.

02002 Area - Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

Via Po 18

10125 Torino

Tel. 011/5666411 fax 011/5666012

Si autorizza la ristampa, in formato e l'illustrazione del contenuto del volume con la
 approvazione della Regione.

1. INTRODUZIONE

Indice

1. Introduzione	7
2. La rappresentazione morfologica	9
3. Il declino montano	11
4. La differenziazione funzionale	13
5. La montagna e i fondi strutturali	15
6. La montagna, le iniziative comunitarie e le azioni	21
7. La rappresentazione ambientale	25
Bibliografia	27

Indice

1	Introduzione
3	2. La rappresentazione metodologica
11	3. Il declino montano
13	4. La differenziazione funzionale
15	5. La montagna e i fondi strutturali
21	6. La montagna, le iniziative comunitarie e le azioni
25	7. La rappresentazione ambientale
27	Bibliografia

1. INTRODUZIONE ZIONE MORFOLOGICA

Le aree montane occupano, con una superficie di più di 1 milione di kmq, un terzo (il 32%) del territorio dei 15 Paesi aderenti alla Unione Europea e contribuiscono al 12% del PIL complessivo, con una popolazione poco superiore al 5% di quella totale.

La loro rilevanza è aumentata, rispetto a qualche anno addietro, grazie all'ingresso di due delle maggiori nazioni a connotazione montana, l'Austria e la Svezia. I documenti della CEE precedenti al 1995 descrivevano un territorio di 650.000 kmq di zone montane, circa il 28%, abitate dal 7,5% della popolazione complessiva, e con una densità media di 42 abitanti per kmq.

Per inquadrare brevemente la tematica è utile ricordare che la "questione montana" è una problematica mutevole nel tempo in quanto dipendente dalle modalità dell'organizzazione socio-economica del territorio. La montagna si è storicamente posta come territorio in opposizione dialogica con la città: alla 'Montagna' sede della cultura greca ed ebraico-cristiana hanno fatto seguito epoche di predominanza urbana, quindi di rinascita rurale e montana e di riaffermazione urbana, in un continuo alternarsi che ha interessato la storia economica e sociale dell'occidente.

Dopo la rivoluzione industriale la montagna ha svolto ruoli differenziati in quanto sede di importanti fattori materiali e produttivi – dall'acqua alla manodopera, dalle materie prime alle competenze artigianali – che sono stati poi all'origine di molti sistemi locali distrettuali – è il caso, ad esempio, delle aree produttive del fondo valle alpino italiano – ma anche ostacolo oggettivo alla crescita di quelle attività "che dovrebbero vendere i loro prodotti e servizi per poter sopravvivere anche sul mercato, ma che trovano nelle difficoltà fisiche di importazione dei loro inputs e di esportazione del loro output le fonti di un costo eccessivo". (Boscacci F. e Senn L., 1990, p. 15).

Più recentemente la problematica sulla montagna ha assunto in Europa connotati esprimibili attraverso diverse fasi e sintetizzabili, a nostro avviso, entro quattro differenti rappresentazioni: quella della variazione fisica e morfologica della montagna rispetto al resto del territorio, quella del declino socio-economico del territorio montano, della diversificazione funzionale e della differenziazione ambientale. In realtà tali rappresentazioni solo in parte corrispondono a delle fasi temporali, con periodicità strutturate, mentre sembrano piuttosto informare, con un diverso peso relativo, sia la letteratura specialistica che, successivamente, le varie legislazioni nazionali ed europee.

1. INTRODUZIONE

Le aree montane occupano, con una superficie di più di 1 milione di km², il 25% del territorio dell'Unione Europea e contribuiscono al 12% del PIL complessivo, con una popolazione poco superiore al 5% di quella totale.

La loro rilevanza è sempre più evidente rispetto a qualche anno addietro, grazie all'ingresso di due delle maggiori nazioni a costituzione montana, l'Austria e la Svezia. I documenti della CEE precedenti al 1992 descrivono un territorio di 650.000 km² di zone montane, circa il 28% abitate dal 7,5% della popolazione complessiva, e con una densità media di 42 abitanti per km².

Per individuare precisamente la regione è utile ricordare che la "questione montana" è una problematica rilevante nel tempo in quanto dipendente dalle modalità dell'organizzazione socio-economica del territorio. La montagna si è storicamente posta come territorio in opposizione dialogica con la città, alla "montagna" sede della cultura greca ed etrusco-romana hanno fatto seguito epoche di predominanza urbana, quindi di rinascita rurale e montana e di trasformazione urbana, in un continuo alternarsi che ha interessato la storia economica e sociale dell'Occidente.

Dopo la rivoluzione industriale la montagna ha svolto ruoli differenziali in quanto sede di importanti fattori naturali e produttivi - dall'acqua alla manodopera, dalle materie prime alle componenti artigianali - che sono stati poi all'origine di molte varianti locali distinte - e di caso, ad esempio, delle aree produttive del fondo valle alpino italiano - ma anche - o anche - ostacolo oggettivo alla crescita di quelle attività "che dovrebbero vendere i loro prodotti e servizi per poter sopravvivere anche sul mercato, ma che trovano nelle difficoltà fisiche di importazione dei loro inputs e di esportazione dei loro outputs le fonti di un costo eccessivo". (Pozzani, F. e Sassi, L., 1990, p. 12).

Fin tecnicamente la problematica della montagna ha assunto in Europa connotati espliciti attraverso diverse fasi e sincretismi, a nostro avviso, entro quattro differenti rappresentazioni: quella della variazione fisica e morfologica della montagna rispetto al resto del territorio, quella del declino socio-economico del territorio montano, della diversificazione funzionale e della differenziazione ambientale in realtà all'apparenza solo in parte corrispondenti a delle fasi temporali, con periodici slanci, mentre sembrano piuttosto invariare, con un diverso peso relativo, sia la letteratura specialistica che, successivamente, le varie legislazioni nazionali ed europee.

2. LA RAPPRESENTAZIONE MORFOLOGICA

La prima rappresentazione è relativa alla differenziazione fisica e morfologica. Essa si forma a seguito del dibattito sulla montagna orientato alla difesa del suolo, contro l'erosione, alla difesa della superficie forestale, all'organizzazione boschiva. In Francia la legge del 30 settembre del 1946, in Italia l'organizzazione del Corpo Forestale dello Stato (Decreto Legislativo 12/3/1948 n. 804) e le successive deleghe regionali, fino al riordinamento delle competenze di settore e del Ministero delle Politiche agricole (L. 4/12/'93 n. 491), sono espressione di questa rappresentazione, che fonda le sue radici amministrative, in Europa, già alla fine del XIX secolo.

Il territorio montano è definito attraverso criteri fisici quali il clima, l'altitudine, la pendenza. La diversa combinazione di questi indicatori struttura un "puzzle" disomogeneo del territorio, che resterà tale nel tempo, lasciando tutt'oggi un'eredità di delimitazioni molteplici, ancora operanti nelle diverse nazioni europee.

In Italia, ad esempio, secondo i "Provvedimenti a favore dei territori montani", L. 991 del 1952, sono considerati montani i comuni siti, per almeno l'80% della loro superficie, ad un'altimetria superiore a 700 m. per gli Appennini e 600 m. per le Alpi; in Austria le regioni con pendenza media superiore al 25% sono inserite in tre classi montane in base alla percentuale di superficie regionale interessata, in Francia la delimitazione è demandata localmente ai prefetti secondo parametri fisico-qualitativi che costituiscono il contenuto di appositi decreti legislativi attuativi, in Polonia, tanto per citare una nazione che entrerà in futuro nella Unione Europea, sono montane le zone oltre i 400 metri di altitudine, et cetera.

Tale disomogeneità ha posto, già negli anni Settanta, alla legislazione comunitaria un primo e difficile problema di armonizzazione e di individuazione delle 'zone di montagna'. Nel 1975 è stata così fornita una definizione di montagna secondo una parametrizzazione univoca contenuta nell'articolo 3, paragrafo 3 della direttiva 75/268/CEE, ai fini della politica agricola montana: "altitudine minima di 1.000 metri o pendenza minima del 20%; che in caso di combinazione di questi due fattori le zone di montagna ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3 della direttiva citata possono essere definite da un'altitudine minima di 600 metri e da una pendenza minima del 15%, tranne che per un limitato numero di villaggi totalmente circondati da montagne, per i quali la pendenza può essere ridotta al 12%". Inoltre la direttiva considera montane le zone sopra il 62° parallelo e questo ha comportato, negli anni più recenti, l'allargamento delle sedi istituzionali di intervento sulla montagna anche ai rappresentati di una delle nazioni meno montane d'Europa, la Finlandia.

È comunque con tale direttiva che nasce il primo intervento della Comunità Europea per le zone svantaggiate e le zone di montagna contenente un "...intervento specifico della Comunità in favore della montagna". L'asse tende a spostarsi dagli interventi di forestazione, organizzazione e preservazione morfologica e di difesa del suolo ad azioni di 'settore' concernenti le zone agricole svantaggiate, di cui la montagna fa parte. L'articolo 3 della Direttiva evidenzia bene questo cambiamento: "Le zone agricole svantaggiate

comprendono delle zone di montagna nelle quali l'attività agricola è necessaria al fine di salvaguardare lo spazio naturale, particolarmente contro l'erosione o per rispondere ad esigenze in materia di svago, così come altre zone nelle quali il mantenimento di un minimo di popolazione e la cura dello spazio naturale non sono assicurati". All'interno di un più ampio intervento per il settore agricolo in zone svantaggiate sono previsti indennità compensative agli agricoltori che operano in zona montana, le cui aziende rispondono a determinati requisiti nonché interventi di tutela del suolo e di mantenimento e miglioramento delle zone destinate a pascolo.

3. IL DECLINO MONTANO

La seconda rappresentazione si fonda sui processi di declino sociale ed economico che coinvolge la montagna a seguito del 'take-off' industriale del fondo valle e della pianura e che subisce una forte accelerazione soprattutto negli anni successivi alla seconda guerra mondiale. Ciò spinge le nazioni europee a varare misure orientate al riequilibrio territoriale e tendenti a frenare i processi di abbandono demografico e di declino economico, di "percolazione" a valle delle attività e dei residenti.

Appare in tal senso importante sottolineare che solo due nazioni, la Svizzera e l'Italia, fanno precisi riferimenti alla "montagna" nelle loro carte costituzionali: la Svizzera nell'art. 31 bis della Costituzione del 1947 definisce le basi di una politica agricola differenziata e di sostegno per le regioni di montagna, l'Italia nell'articolo 44 afferma che "La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane", riconoscendo così una differenziazione territoriale non ravvisata nelle altre nazioni europee.

Il Trattato di Roma non parla invece di montagna in senso esplicito ma esprime, nell'art. 39, un'attenzione verso le aree periferiche e marginali europee che darà adito alle successive politiche di coesione economica e di riequilibrio regionale.

Più in generale, si muovono infine nell'ottica del riequilibrio e della valorizzazione del patrimonio agricolo montano la legge nazionale sull'agricoltura promulgata in Austria nel 1960, i programmi di aiuto e di sostegno alle zone di montagna operanti in Germania dagli anni Settanta, la legge francese n. 85-30 per la montagna del 1985, le diverse misure di perequazione finanziaria svizzere che trovano nel 1993 una sistemazione organica legislativa. In Italia, come si sa, gli interventi sono molteplici e per molti versi più avanzati che negli altri paesi. Si hanno:

- la già citata L. 991 del 1952 che determina e classifica i 'territori montani, collina, collina depressa e pianura', consentendo ancora nel 1992 l'esenzione per i 'territori montani e collina depressa' del pagamento allo Stato dell'imposta ICI sugli immobili;
- l'istituzione delle Comunità montane che da semplici consorzi amministrativi diventano, con la L. 1102/'71, enti di diritto pubblico cui i comuni devono aderire obbligatoriamente quindi Enti Locali, con la L. 142/'90, e Unioni di comuni, con la L. 265/'99.

Attraverso quest'insieme legislativo viene a concretizzarsi una rappresentazione delle aree montane di declino e di marginalità su cui orientare interventi di tenuta demografica e socioeconomica in accordo ai contenuti del 'regolamento quadro', già definito dalla Direttiva 268/'75.

La direttiva comunitaria lascia agli stati membri l'organizzazione degli interventi e delle politiche preservando alla Comunità la facoltà di considerare idonee e ammissibili le misure nazionali e la conseguente concessione dei rimborsi e pagamenti. Circoscrive tuttavia un quadro di riferimento importante che condiziona fortemente le politiche di settore attivando misure e azioni fino allora non previste o di scarso rilievo legislativo sia in Germania, Spagna, Italia, che in misura minore in Francia, nazione promotrice della direttiva. Per

inciso, occorre rilevare che la Francia promovendo la direttiva ottiene il sicuro vantaggio di trasferire ad un livello superiore e ad una scala territoriale più ampia pratiche e prassi amministrative in gran parte consolidate in "casa", nonché di attuare con fondi comunitari politiche già operanti a livello nazionale.

La Direttiva 268/'75 resta comunque l'unico intervento teso a costruire una politica comunitaria per la montagna, nato in un momento particolare della costituzione dell'Europa Unita, e costituisce uno degli elementi di ricontrattazione e rinegoziazione politica tra gli Stati a seguito dell'ingresso nella Comunità di Gran Bretagna e Irlanda. Il suo carattere passivo, di salvaguardia e conservazione del patrimonio naturale e del settore agricolo montano, mostra la sua intrinseca debolezza e l'incapacità di questo strumento di rispondere ai problemi profondi di marginalizzazione sociale ed economica della montagna rispetto alla pianura. Sulla pianura continuerà a riversarsi la "percolazione" demografica, delle attività e delle risorse umane montane e continueranno a dispiegarsi i fenomeni di polarizzazione socio-economica intorno ai grandi centri, nonché la gran parte dei fondi europei per l'agricoltura.

L'importanza della Direttiva 268/'75 non va quindi ricercata nelle politiche dirette messe in atto dalla Comunità bensì nella capacità di questo strumento di innescare processi legislativi nazionali orientati a porre la montagna al centro dell'attenzione politica ed amministrativa, attivare analisi sui sistemi locali montani e sui processi in atto, avviare una riflessione nuova sulla montagna quale risorsa socio-economica da difendere.

4. LA DIFFERENZIAZIONE FUNZIONALE

Superata la fase di integrazione dei nuovi Stati membri non si parlerà più, in ambito comunitario, di 'montagna' come oggetto specifico e autonomo di intervento ma continueranno le azioni di 'settore' e, una volta raggiunta l'autosufficienza alimentare, emergerà il ruolo integrativo della 'politica regionale', i cui fondi strutturali coinvolgeranno la montagna in maniera indiretta.

I Fondi Strutturali, gestiti dalla Commissione europea, saranno lo strumento cardine della politica comunitaria d'integrazione territoriale assorbendo un terzo del budget comunitario totale. Si passa dalla difesa dei settori strategici – prima con la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e la Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM), poi con l'autosufficienza alimentare e la Politica agricola comune (PAC) – alla 'realizzazione della coesione economica e sociale della Comunità', attuata attraverso il ridimensionamento della quota di fondi destinata alla PAC e il potenziamento dei fondi strutturali per la difesa e lo sviluppo dei settori in crisi e il riequilibrio delle realtà regionali, secondo i principi di concentrazione, partnership, programmazione ed addizionalità.

La contrattazione tra gli Stati nazionali troverà nell'Atto Unico del 1986 una prima regolazione e i meccanismi finanziari verranno inseriti in un quadro organico di solidarietà tra gli Stati membri mirante allo sviluppo armonioso della Comunità. La riforma effettiva entrerà in vigore nel 1988, per la difficile contrattazione tra gli Stati, le Regioni e le strutture comunitarie, e solo nel 1993 il Consiglio dei ministri adotterà i nuovi regolamenti che disciplineranno i Fondi Strutturali per il periodo 1994-'99.

Verrà inoltre istituito un quarto fondo, lo SFOP (Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca), oltre ai tradizionali FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), il FSE (Fondo Sociale Europeo) e il FEAOG (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia) per adeguamento strutture agricole.

Dai fondi emergono chiaramente gli assi portanti della politica europea:

- un asse sociale, su cui si concentrano le azioni finanziate dal FSE sulla formazione professionale e gli aiuti alla disoccupazione;
- un asse settoriale, centrato soprattutto intorno al settore agricolo e della pesca e teso a promuovere l'adeguamento delle strutture agricole e l'autosufficienza alimentare;
- un asse regionale, teso al riequilibrio socio-economico e rivolto al sostegno dei settori e dell'innovazione nelle aree svantaggiate della Comunità.

L'accesso ai fondi verrà organizzato entro un piano di spesa fondato su tre principali strumenti:

1. il Fondo strutturale propriamente detto, che comprende il 90% dei fondi strutturali totali, è demandato fondamentalmente alle politiche statali entro un quadro di riferimento omologo per tutti gli Stati membri. Si accede a tali fondi mediante i Quadri Comunitari di Sostegno (Q.C.S.) e i Documenti Unici di programmazione (DOCUP), contenenti gli assi d'azione prioritari, i mezzi finanziari assegnati e le forme di intervento;

2. le Iniziative Comunitarie (I.C.) che assorbono solo il 9% delle risorse globali, ovvero la quota attraverso cui la Commissione Europea (CEE) compie politica attiva, scegliendo autonomamente i settori di intervento e realizzando politiche regionali comunitarie;
3. le Azioni Innovative, che utilizzano il restante 1% dei fondi e sono utilizzate dalla Commissione Europea per realizzare 'progetti pilota', 'reti di cooperazione e di scambio di esperienze' e 'studi', in genere dietro spinte regionali o nazionali, o azioni non collocabili all'interno delle politiche dei Fondi Strutturali o delle Iniziative Comunitarie.

Il tema della montagna entra in tutti questi "contenitori" e la sua esclusione, come problema territoriale specifico d'intervento, sarà ulteriormente confermata dalla "scoperta" di una montagna non marginale, come fino allora era rappresentata dalla letteratura, ma anzi prospera e ricca nonché "differenziata" al suo interno.

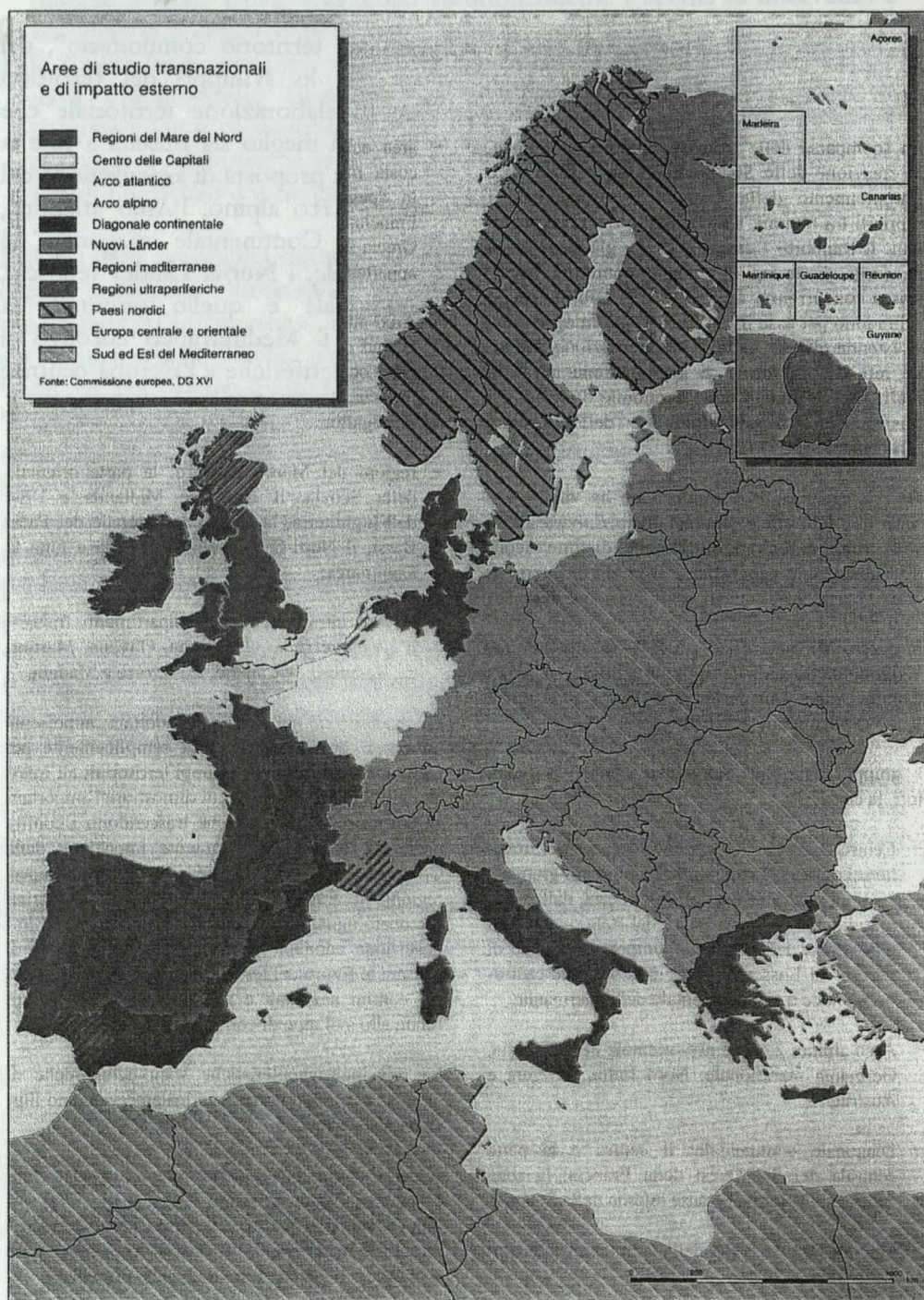
"Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo" trattando dell'Arco alpino – unico spazio montano tra gli otto gruppi territoriali analizzati – metterà in evidenza due connotati centrali. La sua ricchezza, seconda solo al 'Centro delle Capitali', e le sue differenze: "Ciò che appare più evidente dall'osservazione dell'Arco alpino è la sua modernità, la prosperità e il potenziale di sviluppo di quest'area", inoltre si dice che "La prosperità, comunque, non è equamente ripartita. Esistono disparità economiche tra le aree urbane e turistiche e quelle delle valli dell'interno" (CEE, 1995, p. 158). In Italia tale rappresentazione era già pronta da tempo ed era stata sancita da importanti ricerche, come ad esempio quella del CENSIS (1991) o dell'Istituto nazionale di sociologia rurale (INSOR, 1992).

L'immagine che viene trasmessa in Europa è quella di uno spazio alpino nell'insieme ricco, soprattutto sul fronte italiano, ma differenziato al suo interno e con aree (soprattutto non italiane) che "devono far fronte a seri problemi strutturali". Qui emerge il ruolo centrale delle rappresentazioni territoriali che definiscono e strutturano, in ambito europeo, le forme della contrattazione tra Stati, tra Regioni, tra territori. Si dovrà a quest'immagine l'esclusione dello spazio alpino dai futuri progetti Interreg II C.

5. LA MONTAGNA E I FONDI STRUTTURALI

“Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario”, del 1992, ed “Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo”, del 1995, concludono una fase di elaborazione territoriale che appare, nella sua enorme schematicità, quanto di meglio sia riuscita a fare la Comunità Europea in termini spaziali attraverso la proposta di articolazione del territorio comunitario in undici macro aree: l’Arco alpino, l’Arco atlantico, l’Arco settentrionale, le Capitali centrali, la Continentale diagonale, il Mediterraneo centrale, il Mediterraneo occidentale, i Nuovi Länder tedeschi, l’Europa orientale, il Mediterraneo meridionale e quello orientale, la Scandinavia (nella successiva rappresentazione il Mediterraneo europeo si unifica mentre vengono distinte le Regioni ultraperiferiche e l’Europa centrale e orientale).

Figura 1 – Aree di studio transnazionali e di impatto esterno in Europa 2000+



Fonte: Commissione europea DG XVI.

La scoperta di un territorio montano "ricco e articolato" e le critiche allo schema spaziale contenuto in 'Europa 2000' rafforzeranno la visione settoriale dell'intervento comunitario indebolendo la già fragile proposta di riorganizzazione territoriale. L'emergenza di un dibattito scientifico ricco e articolato, in ambito geografico e pianificatorio, teso ad evidenziare lo scarso interesse comunitario per i nodi urbani e metropolitani e per una visione complessiva del territorio contribuirà alla marginalizzazione ulteriore della tematica montana e tutto sarà demandato alla politica regionale attuata attraverso i fondi strutturali.

Tra gli strumenti messi in atto per la politica regionale l'obiettivo 5b è sicuramente quello che maggiormente ha interessato la montagna.

Le zone rurali che potranno beneficiare dei fondi strutturali C.E.E., sulla base dell'obiettivo 5b, dovranno presentare uno scarso livello di sviluppo socioeconomico valutato in base al prodotto interno lordo pro-capite misurato attraverso alcuni indicatori: tasso elevato di occupazione agricola sull'occupazione totale; basso livello di reddito agricolo, espresso in valore aggiunto agricolo per unità di lavoro agricolo (ULA); scarsa densità di popolazione e/o tendenza allo spopolamento.

Indicatori che, per la loro scelta, ritagliano ampie zone montane all'interno della Unione Europea. L'applicazione del Regolamento e la distribuzione dei fondi verrà inoltre articolata per zone altimetriche prevedendo sia nuovi impianti colturali, sia miglioramenti forestali, sia la costruzione di infrastrutture. I beneficiari saranno imprenditori agricoli o enti privati ed Enti pubblici.

Come si nota, la montagna eliminata "dalla porta" rientrerà "dalla finestra" attraverso le procedure concrete e le pratiche di politica regionale per la coesione territoriale europea e un'norme parte del territorio europeo interessato dall'obiettivo 5b sarà in area montana o collinare.

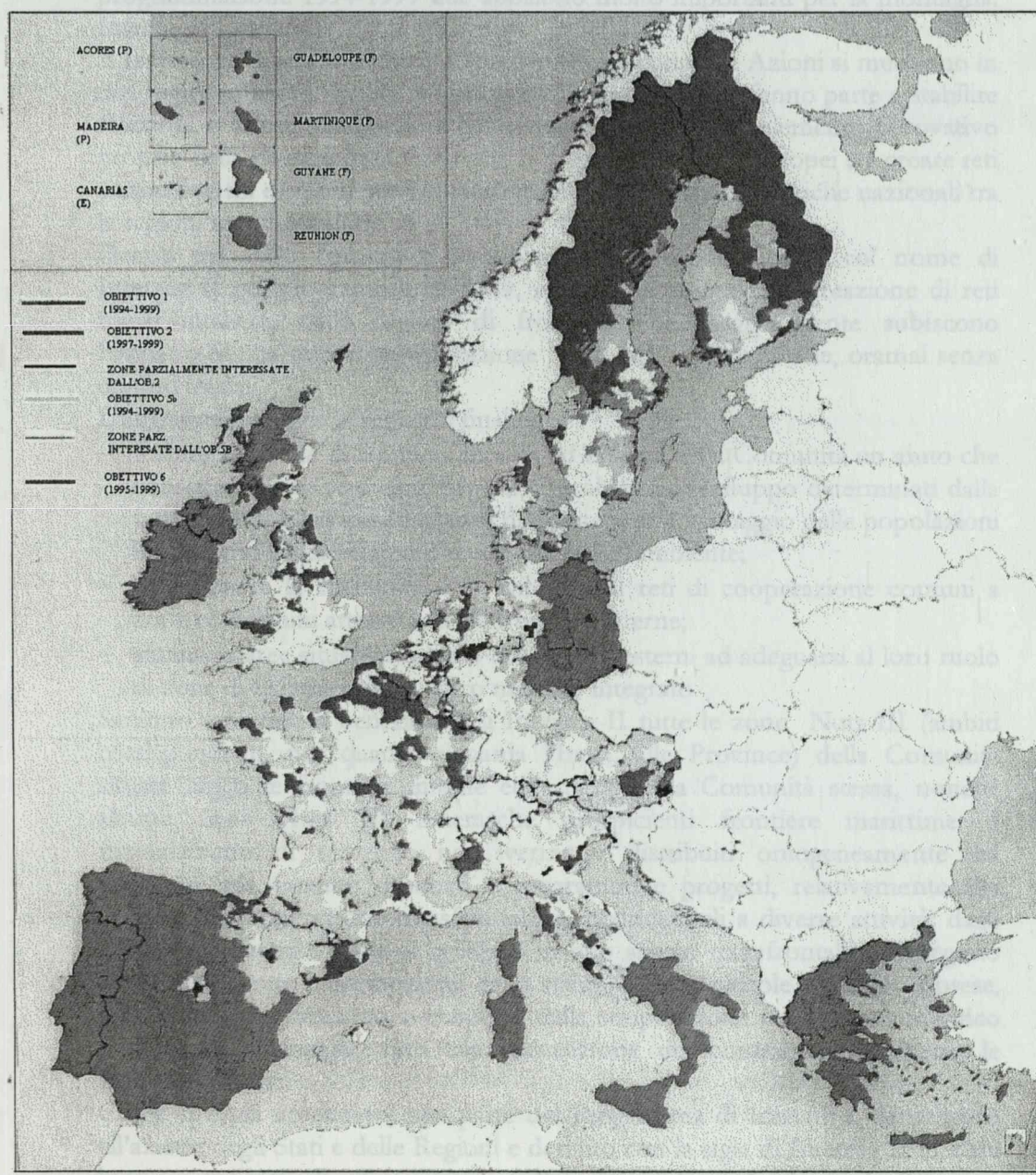
Un'altro importante strumento sarà dato dall'obiettivo 2. Come afferma il punto 2 del Regolamento CEE n. 2081/'93 l'obiettivo 2 è orientato a "riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini di occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale". Le zone che beneficeranno dei fondi strutturali dell'Unione Europea, a titolo dell'obiettivo 2, dovranno soddisfare alcuni criteri: tasso medio di disoccupazione superiore alla media comunitaria registrata negli ultimi 3 anni; rispetto all'occupazione complessiva, il tasso di occupazione nel settore industriale deve essere uguale o superiore alla media comunitaria per qualsiasi anno di riferimento a decorrere dal 1975; il livello occupazionale nel settore industriale rispetto all'anno di riferimento, di cui al punto precedente, deve risultare in regresso.

Seguendo questi criteri una parte consistente di zone montane ricadrà nell'ob.2. Sono in generale aree di fondovalle montano in cui è presente un'area urbana e industriale in declino, le cosiddette "porte montane", sia alpine che appenniniche ma anche dei Pirenei e del Massiccio Centrale.

Infine, ma non per ultimo, una parte consistente della montagna sarà interessata dall'obiettivo 6. Un obiettivo nuovo intromesso nella

programmazione europea a seguito dell'entrata nella U.E., nel 1995, di Svezia, Finlandia e Austria. L'obiettivo 6, che interesserà Finlandia e Svezia, sarà attuato in regioni aventi una densità abitativa inferiore a 8 persone per kmq. Ancora una volta la 'montagna' rientrerà con forza nelle politiche strutturali interessando la metà delle aree attinenti l'obiettivo.

Figura 2 – Zone ammissibili agli Obiettivi regionali dei Fondi strutturali (1994-1999)



Fonte: Commissione europea, I fondi strutturali nel 1997, Bruxelles, 1999.

Figure 2-1: Map of the European Union showing the distribution of the population in 1997. The map is divided into regions, and the population of each region is indicated by a number. The total population of the European Union is 115,000,000. The population of the most densely populated region is 10,000,000. The population of the least densely populated region is 1,000,000.



Fonte: Commissione europea, I fondi strutturali nel 1997, Bruxelles, 1999.

6. LA MONTAGNA, LE INIZIATIVE COMUNITARIE E LE AZIONI

Tra le numerose Iniziative Comunitarie (IC) messe in atto nella programmazione 1994-1999 due appaiono molto importanti per la montagna: Interreg e Leader.

A differenza degli Obiettivi le Iniziative comunitarie e le Azioni si muovono in una logica effettiva di 'rete' e obbligano i soggetti che ne fanno parte a stabilire relazioni e azioni sinergiche e partecipate. È questo un elemento innovativo proprio della politica della CEE tesa a integrare i territori europei e a creare reti connettive tra essi, orientate al superamento delle barriere storiche nazionali tra le regioni transfrontaliere.

Decisa nel 1990 l'iniziativa comunitaria Interreg, introdotta col nome di Interreg II nel programma 1994-'99, avrà come obiettivo la creazione di reti transfrontaliere, nelle regioni di frontiera che maggiormente subiscono l'impatto di una nuova organizzazione territoriale e istituzionale, oramai senza confini interni.

L'iniziativa persegue le seguenti finalità:

- fornire alle zone di frontiera interna ed esterna della Comunità un aiuto che consenta di risolvere alcuni specifici problemi di sviluppo determinati dalla posizione di relativo isolamento di queste aree a vantaggio delle popolazioni locali e con modalità consone alla tutela dell'ambiente;
- promuovere la creazione e lo sviluppo di reti di cooperazione comuni a zone contermini attraversate da frontiere interne;
- aiutare le aree situate a ridosso dei confini esterni ad adeguarsi al loro ruolo di zone di frontiera di un unico mercato integrato.

Saranno ammesse a beneficiare di Interreg II tutte le zone Nuts III (ambiti corrispondenti, per quanto riguarda l'Italia, alle Province) della Comunità situate lungo le frontiere interne ed esterne della Comunità stessa, nonché alcune zone Nuts III rivierasche prospicienti frontiere marittime. I finanziamenti di sostegno non verranno distribuiti omogeneamente sul territorio, ma saranno destinati a programmi e progetti, relativamente alla sezione di Cooperazione transfrontaliera, riconducibili a diverse attività: dagli studi concernenti i piani di sviluppo in uno spazio transfrontaliero integrato all'incentivazione e promozione dello sviluppo delle piccole e medie imprese, dal turismo e agriturismo ai trasporti, dalla cooperazione nel settore scolastico e culturale all'energia, fino alla prevenzione del contrabbando presso le frontiere esterne.

Come si è già accennato, una parte del Programma di Iniziativa, demandato all'azione degli Stati e delle Regioni e definito con la sigla di Interreg II C, darà luogo a progetti di cooperazione nelle macro-aree individuate da "Europa 2000", con la eccellente esclusione dell'Arco alpino.

Un'altra importante Iniziativa che ha interessato e interessa la montagna è il programma comunitario Leader (*Liaisons entre actions de développement de économie rurale*).

Leader è un'iniziativa comunitaria decisa dalla Commissione della Comunità Europea che ha quale principale scopo quello di concedere un aiuto finanziario agli operatori rurali a sostegno dello sviluppo delle risorse territoriali. L'iniziativa si applica alle zone montane della Comunità Europea le quali, per la presenza di fenomeni diffusi di declino economico e di degrado ambientale, si qualificano come regioni a sviluppo ritardato.

Lo strumento utilizzato è quello della progettazione partecipata attraverso il Piano di Azione Locale con il quale il GAL (Gruppo di Azione Locale) opera per favorire lo sviluppo delle aree rurali, attraverso l'attivazione di investimenti, sia pubblici che privati, e la valorizzazione dell'immagine paesistica e culturale.

La definizione dei territori per Leader avviene attraverso due fasi successive di individuazione delle aree rurali eleggibili (azione di competenza della Regione) e di definizione dei territori rurali omogenei facenti riferimento ai Gruppi di Azione Locale (GAL), comunque comprese entro le aree definite dagli Obiettivi 5b e 1.

La riforma dei fondi strutturali, definita con il Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, ha apportato alcune modifiche agli Obiettivi prioritari e alle iniziative comunitarie. In particolare gli Obiettivi sono stati ridotti da 7 a 3 e le Iniziative da 13 a 4 e, elemento più importante, si è ridotta la superficie totale su cui indirizzare gli obiettivi in preparazione dell'entrata futura degli Stati dell'Europa orientale.

Con una certa schematicità si può dire che:

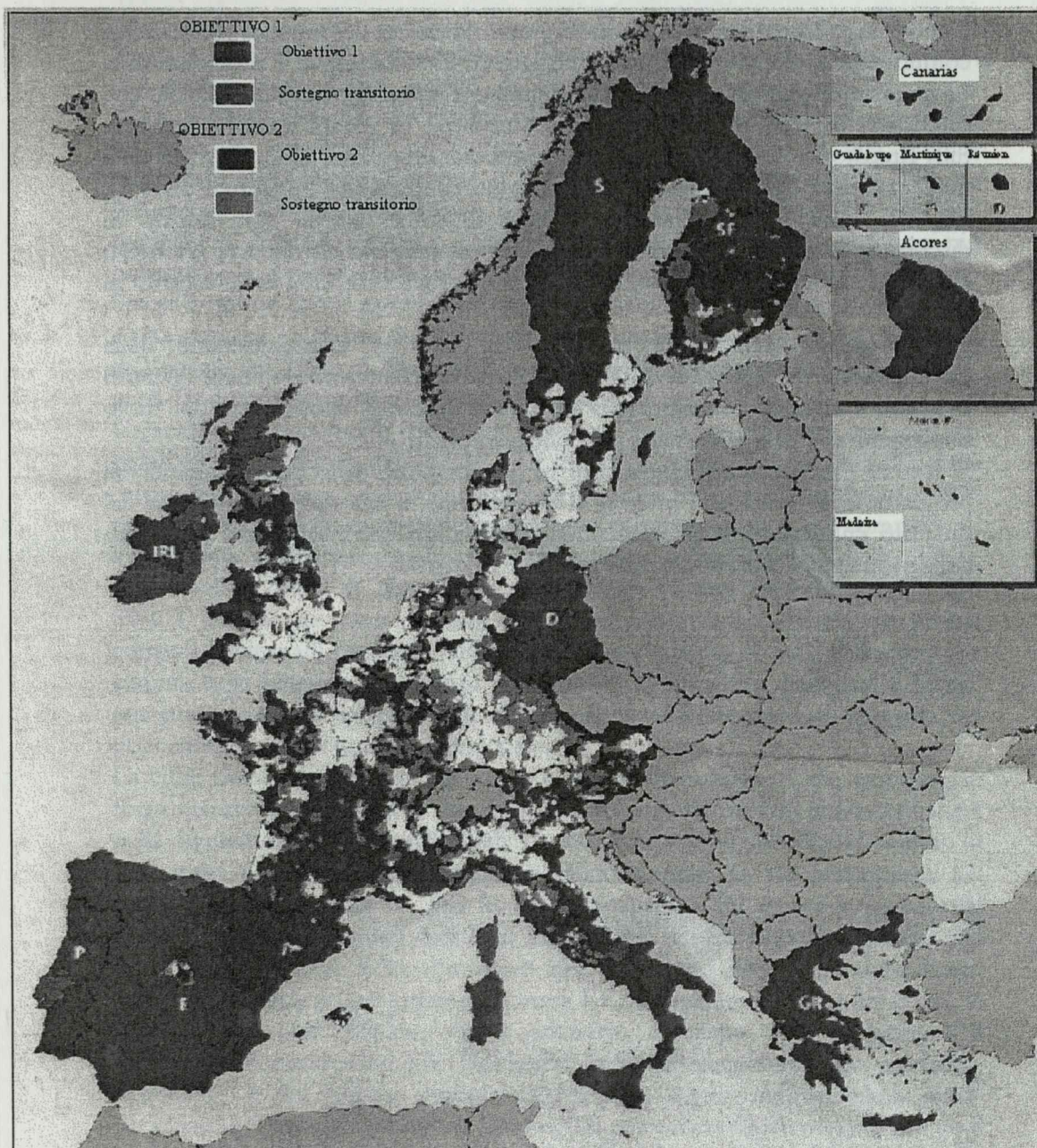
- nel nuovo obiettivo 1 rientrano le aree già in ob.1 (in ritardo di sviluppo e il cui prodotto interno lordo pro capite è inferiore al 75% della media dell'Unione europea) cui si aggiungono le aree del vecchio obiettivo 6;
- il nuovo obiettivo 2 riunisce i precedenti obiettivi 2 e 5b e altre zone che registrano problemi di diversificazione economica;
- il nuovo obiettivo 3 riunisce tutte le azioni a favore dello sviluppo delle risorse umane già presenti negli obiettivi 3 e 4.

La montagna appare nel suo complesso divisa tra l'obiettivo 1 e l'obiettivo 2. In quest'ultimo, che continua ad interessare gran parte del territorio montano dell'Europa centro-continentale, solo il 18% massimo della popolazione dell'Unione può rientrare nell'obiettivo (in Italia solo il 66% della popolazione interessata nel precedente periodo di programmazione è stato dichiarato eligibile per il nuovo obiettivo 2).

Secondo il Regolamento, l'assegnazione agli Stati membri è basata sui seguenti criteri: Popolazione ammissibile, Prosperità regionale, Prosperità nazionale, Gravità dei problemi strutturali (in particolare il tasso di disoccupazione).

È previsto infine un sistema transitorio, detto di 'phasing-out', concesso alle aree prima incluse nei vecchi Obiettivi 2 e 5b ed escluse dalla nuova fase (i fondi sono circa un quinto del sostegno dell'obiettivo).

Figura 3 – Fondi Strutturali 2000-2006: Aree ammissibili agli Obiettivi 1 e 2



Nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo il termine città apparirà 156 volte, "territorio" 88 volte, "reti" 77, "spazio" 12, montagna 2, collina e pianura 0. Una dissoluzione non retorica, ma vera e cognitiva della complessa realtà economico-sociale della montagna, da tempo evidenziata dalla letteratura. Da questa dissoluzione, che nasce dall'impossibilità di distinguere ancora tra cultura di montagna e cultura urbana, cominceranno a nascere e a riemergere nuove forme di sviluppo, che porteranno i poli dell'innovazione culturale e a ridare senso e ruolo al territorio montano intorno alla, sempre più urgente, questione ambientale.

Fonte: CEE DGREGIO.

I nuovi regolamenti prevedono inoltre una riduzione del numero di iniziative comunitarie da 13 a 4. Restano INTERREG, il cui obiettivo è promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale; LEADER, che promuove lo sviluppo rurale attraverso iniziative di gruppi d'azione locale in tutti i territori rurali (a differenza di quanto accadeva con Leader I e II, per i quali si faceva riferimento alla zonizzazione adottata per l'obiettivo 5b e 1), EQUAL, che prevede nuove strategie di lotta contro ogni forma di discriminazione e ineguaglianza nell'accesso al mercato del lavoro; URBAN, che favorisce la rivitalizzazione economica e sociale delle città e dei suburbi in crisi.

È interessante evidenziare il fatto che con la Comunicazione della Commissione del 14 Aprile 2000 delle quattro Iniziative comunitarie operanti ben due concernino la montagna (Leader e Interreg) a conferma del ruolo importante che essa gioca nelle politiche territoriali.

È inoltre estremamente importante la riammissione dello Spazio alpino nei programmi transnazionali Interreg III a conferma di una ripresa d'interesse del dibattito culturale e degli orientamenti programmatici intorno alla questione della montagna e alle sue aree più sensibili.

7. LA RAPPRESENTAZIONE AMBIENTALE

'Europa 2000+' e soprattutto 'Crescita, competitività, occupazione', conosciuto come Libro bianco di Jaques Delors, evidenziano lo scarso interesse territoriale dei documenti europei di programmazione ed accelerano un dibattito, già latente da tempo, intorno alla necessità di una politica territoriale dell'Unione Europea. Le azioni per la formalizzazione di uno Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (l'impronunciabile SSSE o SDEC secondo la dizione francese) cominciate a Nantes nel 1989, si fanno più pressanti e la concertazione tra i Ministri competenti e il Comitato di Sviluppo Spaziale riparte con la riunione informale dei Ministri per le Politiche Regionali e l'Assetto del Territorio di Madrid, del 1995, cui fanno seguito: La Conferenza di Venezia del 1996, di Noordwijk nel 1997, di Glasgow nel 1998. Lo SDEC verrà finalmente approvato a Potsdam nel maggio del 1999.

Un'analisi dei documenti intermedi evidenzia l'estrema difficoltà con cui si è giunti all'approvazione dello SDEC e le diverse e mutevoli proposte politiche e orientative: si passa dal documento di Venezia incentrato soprattutto sulle prospettive di valorizzazione del patrimonio culturale ad una più completa ed interessante analisi territoriale svolta nella prima bozza ufficiale dello SDEC, seguita all'incontro di Noordwijk e incentrata su una metodologia di tipo SWOT (analisi dei punti di forza, debolezza, opportunità e rischi dei diversi contesti territoriali) per finire infine con l'approvazione di un documento che elimina ogni tensione e conflitto concettuale, ogni azione dialogica, e finisce per presentare un territorio più deterritorializzato intorno agli obiettivi del policentrismo e dell'equilibrio regionale.

La città, rimasta nell'ombra per lungo tempo nelle politiche U.E., emerge con forza mentre la montagna di dissolve nell'interdipendenza con le aree urbane e nella diversificazione di quelle rurali. La frammentazione dello Spazio alpino in due spazi distinti, quello orientale e latino nonché la sua scomparsa nei programmi Interreg II – poi in parte recuperato sul fronte orientale dai progetti speciali finanziati con l'art. 10 – viene semplicemente registrata nel documento. Si passa dalle otto macro aree di 'Europa 2000+' alle sette macro aree transnazionali del programma Interreg IIC: la regione nel Mare del Nord, la regione del Mar Baltico, l'area atlantica, l'Europa sud-occidentale, il Mediterraneo occidentale e le Alpi latine, lo Spazio centro-europeo, adriatico, danubiano e del sud-est europeo (CADSES), l'Area metropolitana nord-occidentale. Occorrerà attendere Interreg III per vedere riaffermato di nuovo il ruolo dell'intero Spazio alpino nelle politiche transnazionali.

Nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo il termine città apparirà 156 volte, 'territorio' 88 volte, 'reti' 77, 'spazio' 12, montagna 2, collina e pianura 0. Una dissoluzione non retorica ma vera e costitutiva della complessa realtà economico-sociale della montagna, da tempo evidenziata dalla letteratura. Da questa dissoluzione, che nasce dall'impossibilità di distinguere ancora tra cultura di montagna e cultura urbana, cominciano tuttavia a riemergere nuove centralità tendenti ad invertire i poli dell'innovazione culturale e a ridare senso e ruolo al territorio montano intorno alla, sempre più urgente, questione ambientale.

Entro questo quadro bisogna tener conto che la leva settoriale agricola e della marginalità rurale non interesserà più, nel prossimo futuro, le attuali aree rurali montane e collinari del centro Europa che, con l'entrata dei paesi dell'est europeo, emergeranno quali zone ricche nel panorama territoriale allargato. La politica dei fondi strutturali non potrà che spostarsi ad est lasciando alla montagna gli aspetti peculiari più innovativi e moderni.

Una realistica politica montana deve partire da questo dato e assumere la questione ambientale come asse portante della sua identità. Una politica per la montagna può contribuire così non soltanto alla salvaguardia di un patrimonio naturale sempre più raro ma anche alla parziale risoluzione di alcuni grandi temi del futuro, relativi al miglioramento della qualità della vita, alla produzione di legno, quale materiale rinnovabile per prodotti di consumo, alla produzione di energia idroelettrica, eolica e solare, alla difesa delle risorse ambientali e paesaggistiche. La montagna può cioè costituire un territorio nuovamente autonomo e fortemente integrato su cui impostare parte del nostro futuro sociale ed economico, può quindi fuoriuscire dal limbo delle politiche strutturali e della precarietà dei progetti speciali e prendere forma attraverso la messa in atto di una politica comune, cui d'altronde da tempo si orientano alcune delle iniziative e dei progetti speciali attuati per la sua protezione: dal Regolamento (CEE) n. 269/'79 che istituiva un'azione comune forestale in alcune zone mediterranee della Comunità (scaduto il 31 dicembre 1985), al documento sulla selvicoltura del 1985, ai Regolamenti in materia di protezione delle foreste della Comunità contro l'inquinamento atmosferico (n. 3528/'86) e contro gli incendi (n. 3529/'86), fino alla predisposizione del Programma d'azione forestale.

Di estrema importanza in questa direzione è la Convenzione delle Alpi che costituisce il primo protocollo d'intesa tra gli Stati europei comunitari e non comunitari per la protezione di un ambiente montano e che può essere uno strumento da cui far derivare una politica per l'intero territorio montano, di salvaguardia delle sue risorse, di tutela del suo paesaggio, di forestazione, di mantenimento del suo regime idrico, di approvvigionamento energetico, di valorizzazione dei suoi parchi, di gestione del territorio, di potenziamento della sua agricoltura, di valorizzazione dei prodotti, di diversificazione delle attività.

L'attuale bando messo in atto dalla Commissione per addivenire ad una definizione non settoriale e univoca della montagna, già orientato a considerare l'altitudine, la pendenza e il periodo vegetativo, quali fattori peculiari specifici, deve partire da questo dato e muovere dalla "modernità montana", dall'attualità di un ambiente ad alta qualità ambientale. Di nuovo il pendolo può ritornare ad indicare la montagna come un insieme di sistemi locali certo differenziati ma tuttavia attivi, dinamici, sicuri e sostenibili. Intorno alla maggiore sicurezza sociale, ad una più immediata identità culturale, intorno alla reale possibilità di uno sviluppo sostenibile può ri-orientarsi il senso del territorio e riarticolarsi verso la conquista della pianura e della città. È un passaggio culturale ed economico in parte già cominciato, che muove dalla volontà di rendere sostenibili i sistemi locali territoriali e i sistemi economici. In questo contesto le città montane e i sistemi locali montani hanno dei vantaggi che possono, in un futuro non troppo lontano, diventare nuovi assi dello sviluppo e della crescita.

BIBLIOGRAFIA

- BATZING W., 1987, L'ambiente alpino: Trasformazione, distruzione, conservazione: una ricerca ecologico-geografica, Melograno, Milano.
- BERNARDI R., SALGARO S., SMIRAGLIA C., (a cura), 1994, L'evoluzione della montagna italiana fra tradizione e modernità, Pàtron ed., Bologna.
- BOSCACCI F. E SENN L., 1997, Montagna: area di integrazione. Modelli di sviluppo, risorse e opportunità, F. Angeli, Milano.
- CENSIS, 1991, La montagna come risorsa. Geografia, società, governo e progetti per lo sviluppo dei territori montani, Rapporto finale – Sintesi, "Collana Verde" n. 83, 1991, Roma.
- CNEL, 1998, Realtà socio-economiche e progettualità locale nelle aree montane: dossier 1998, CNEL, Roma.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1992, Les facteurs de résistance à la marginalisation dans les zones de montagne et défavorisées méditerranéennes communautaires, CEE, Bruxelles.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1992, Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario, Direzione generale delle politiche comunitarie, Bruxelles, Lussemburgo.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1994, Crescita, competitività, occupazione, CECA-CE-CEEA, Bruxelles, Lussemburgo e il Saggiatore, Milano.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1995, Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo, Direzione generale delle politiche comunitarie, Bruxelles, Lussemburgo.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1998, Fondi strutturali e Fondo di coesione, 1994-1999, CEE, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1999, Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Verso uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea, Commissione europea, Bruxelles, Lussemburgo.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2000, Politiche strutturali 2000-2006: schede esplicative e testi normativi. I Fondi strutturali. Il Fondo di coesione. Lo strumento strutturale di preadesione, CEE, Bruxelles.
- DUMONT G.F., 1998, L'Arc Alpin. Histoire et géopolitique d'un espace européen, Economica, Paris.
- GIOVANAZZI S., 1971, La montagna, Marsilio, Padova.
- GREGOLI F., Simonetta Imarisio C., (a cura), 1998, Le Alpi occidentali da margine a cerniera: le nuove frontiere della geografia, una geografia senza frontiere: Atti del 41 Convegno nazionale A.I.I.G., Bardonecchia, Cortina, Torino.
- INSOR – Istituto nazionale di sociologia rurale, 1992, Montagna 2000, Franco Angeli, Milano.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, 1996, Sviluppo del territorio europeo, Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, Roma.
- RIUNIONE DEI MINISTRI DELL'ASSETTO DEL TERRITORIO DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA, 1997, Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Prima bozza ufficiale, Bruxelles, Lussemburgo.
- Saraceno E., 1993, Il problema della montagna, F. Angeli, Milano.



***ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO SOCIALI
DEL PIEMONTE***



VIA NIZZA, 18 - 10125 TORINO - TEL. 011/6666.411